

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
T.a.v. de heer A. drs. Slob  
Postbus 16375  
2500 BJ S-GRAVENHAGE

<b>Datum</b>	<b>Onderwerp</b>		
30 juni 2021	Advies significante wijziging NPO Gemist & beëindiging verschillende aanbodkanalen NPO		
<b>Uw kenmerk</b>	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Contactpersoon</b>	<b>Doorkiesnummer</b>
	881164 / 884326	Gerda van van Hekesen	+31 35 7737782

Geachte heer Slob,

1. Bij brief van 21 april 2021 heeft u het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) gevraagd om, in aanvulling op ons advies over het Concessiebeleidsplan 'Van waarde voor iedereen' voor de periode 2022 tot en met 2026 (hierna: CBP), een advies uit te brengen over de aanvraag voor een significante wijziging van NPO Gemist naar NPO Start – on demand en een aanvraag voor de beëindiging van verschillende aanbodkanalen van de Nederlandse publieke omroep (hierna: NPO).
2. Belanghebbende partijen zijn rechtstreeks en via een publicatie in de Staatscourant door u geïnformeerd over de aanvraag van de NPO voor de significante wijziging van NPO Gemist. Zij waren tot en met 14 mei in de gelegenheid om hun inbreng in te dienen bij uw ministerie. Deze zienswijzen heeft u vervolgens gedeeld met het Commissariaat. U heeft ons specifiek gevraagd om deze in ons advies te betrekken.

#### *Leeswijzer*

3. Allereerst geven wij een afbakening van het adviseringskader (A). Het advies bestaat vervolgens uit een samenvatting van de aanvraag (B), onze bevindingen (C) en een deel waarin de inbreng van de belanghebbende partijen - voor zover voor onze advisering relevant - wordt besproken (D). Wij sluiten af met ons advies (E).

#### **A. KADER**

4. Op grond van artikel 2.21, derde en vierde lid, van de Mediawet, dienen nieuwe aanbodkanalen voorafgaand te worden goedgekeurd. Datzelfde geldt voor het opheffen van aanbodkanalen en voor significante wijzigingen van al goedgekeurde aanbodkanalen. Deze goedkeuring is onder andere nodig om te voorkomen dat de publieke omroep meer marktverstoring is dan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht als omschreven in artikel 2.1 van de Mediawet nodig is.
5. Het Commissariaat betreft in zijn advisering zijn kernwaarden voor het mediabeleid: onafhankelijkheid, pluriformiteit, toegankelijkheid en veiligheid van het media-aanbod. Voor dit advies achten wij de kernwaarden 'toegankelijkheid' en 'pluriformiteit' van het media-aanbod in het bijzonder relevant. Daarnaast bewaakt het Commissariaat een

zo eerlijk mogelijk speelveld. Dit vergt een duidelijke afbakening van de publieke mediaopdracht.

6. Naast de Raad voor Cultuur zal de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ook adviseren over de aanvraag. De ACM zal een analyse uitvoeren van de te verwachten effecten van de significante wijziging van NPO Start op de daarvoor relevante markten. Voor de beoordeling of sprake is van disproportionele marktverstoring of staatssteun zien wij de ACM vanzelfsprekend als de aangewezen adviseur. In ons advies zullen wij ons daarom niet uitlaten over de mate van marktverstoring van NPO Start - on demand.

## **B. DE AANVRAAG**

### *Beëindiging overige televisieprogrammakanalen en themakanalen audio*

7. De NPO heeft in het CBP aanvragen ingediend voor ministeriele instemming met de beëindiging van de overige televisieprogrammakanalen NPO Nieuws en NPO Zappelin extra. Daarnaast heeft de NPO in het CBP gevraagd om instemming met de beëindiging van de themakanalen audio: NPO 3FM Alternative, NPO FunX Slow Jamz, NPO FunX Dance en NPO Radio 4 concerten.
8. De Raad voor Cultuur heeft in zijn advies over het CBP gevraagd om een nadere toelichting van de aanvraag voor het stopzetten van de bovengenoemde aanbodkanalen. In uw adviesaanvraag verwijst u naar uw Visiebrief van 14 juni 2019, waarin de NPO wordt gevraagd scherpere keuzes te maken over de noodzaak van aanbodkanalen om uitvoering te geven aan de publieke mediaopdracht. De NPO geeft door de voorgenomen beëindiging van deze kanalen invulling aan die oproep. Daarnaast heeft de NPO u laten weten dat alle content van deze kanalen binnen de bestaande kanalen geborgd zal worden. Tot slot worden alle kanalen waarvoor stopzetting wordt aangevraagd volgens de NPO zeer beperkt bekeken of beluisterd.

### *Significante wijziging van het huidige aanbodkanaal NPO Gemist*

9. In het CBP heeft de NPO aangekondigd de programmeermogelijkheden van het aanbodkanaal NPO Gemist te willen uitbreiden. De NPO heeft dit voornemen bij brief van 23 maart 2021 verder onderbouwd. Hierop baseren wij ons advies.
10. NPO Gemist is de wettelijk verplichte<sup>1</sup> kosteloze mediadienst op aanvraag die is bedoeld als catch-up dienst van de algemene (lineaire) programmakanalen van de NPO. Het overgrote deel van de programma's van de algemene programmakanalen is minstens zeven dagen na de lineaire uitzending terug te zien op NPO Gemist. NPO Gemist is toegankelijk via de centrale online vindplaats NPO Start. Via NPO Start zijn ook de livestreams van de lineaire aanbodkanalen en de betaaldienst NPO Plus toegankelijk.
11. Een groter wordend deel van het Nederlandse publiek kijkt volgens de NPO inmiddels (uitsluitend) on demand. Dit zijn met name jongere doelgroepen, maar ook bij oudere doelgroepen is deze ontwikkeling te zien. Daarom wil de NPO met de volgende vier uitbreidingen meer programmeerflexibiliteit om zo een breder publiek te kunnen bedienen:
  - programma's die gepland zijn voor lineaire uitzending kunnen alvast via dit kanaal worden aangeboden (hierna: 'eerste beschikbaarstelling');
  - het enkel op dit kanaal beschikbaar stellen van programma's, eigen producties en aangekochte producties (hierna: 'on demand only') wordt mogelijk gemaakt;
  - het plaatsen van een selectie van aanbod uit het archief (afkomstig van zowel de lineaire videoprogrammering als de online videoprogrammering), wordt mogelijk gemaakt;

---

<sup>1</sup> Artikel 2.50 Mediawet 2008.

- door het aanwezig zijn van NPO Gemist op sociale media/videoplatformen met als doel de programmering van dit kanaal uit te lichten. Bijvoorbeeld door het plaatsen van fragmenten of uniek aanbod voor deze platformen te maken om onderdelen van de NPO Start – on demand catalogus uit te lichten.
12. Tot slot bevat de aanvraag een voorstel tot naamswijziging. Omdat de naam 'NPO Gemist' volgens de NPO met de bovengenoemde uitbreiding van het profiel niet meer de lading zou dekken, zal het kanaal voortaan de naam *NPO Start – on demand* dragen.

### C. BEVINDINGEN COMMISSARIAAT

#### *Beëindiging overige televisieprogrammakanalen en themakanalen audio*

13. Wat betreft de aanvraag voor de beëindiging van de overige televisieprogrammakanalen NPO Nieuws en NPO Zappelin extra en de beëindiging van de themakanalen audio: NPO 3FM Alternative, NPO FunX Slow Jamz, NPO FunX Dance en NPO Radio 4 concerten is niet in alle gevallen duidelijk waar en hoe het aanbod precies wordt herbelegd. Wij hebben echter geen bezwaar tegen de ophef van de bovengenoemde aanbodkanalen.

#### *Significante wijziging van het huidige aanbodkanaal NPO Gemist*

##### Toegankelijkheid en pluriformiteit

14. Wij menen dat de aanvraag voor de significante wijziging van NPO Gemist een logische volgende stap is voor een duurzaam programmeerbeleid. Daarmee bedoelen wij specifiek de drie eerstgenoemde uitbreidingen: de eerste beschikbaarstelling, het 'on-demand only' element van de dienst en het plaatsen van een selectie van aanbod uit het archief.
15. In uw Visiebrief heeft u hierover het volgende aangegeven:

*“De centrale vraag zou moeten zijn: welk aanbod beantwoordt aan de publieke taken en de behoefte van het publiek. En vervolgens is de vraag hoe je dat aanbod het beste bij kijkers en luisteraars krijgt en om welke vormen en platforms dat vraagt. Er wordt bijvoorbeeld steeds meer online en non-lineair (on demand) gekeken. Het is dan niet logisch om eenzijdig te blijven focussen op lineaire programmering op netten en zenders. Media-aanbod kan ook heel goed specifiek voor online bereik en on demand ontwikkeld worden”.*

16. Voor de uitoefening van de publieke mediaopdracht dient de publieke omroep mee te gaan met haar tijd. Daarin is het stimuleren van technologische ontwikkelingen om het publiek beter te kunnen bereiken zelfs een onderdeel van de publieke mediaopdracht. De gevraagde uitbreiding van NPO Gemist sluit daar goed bij aan.
17. Door de zogenoemde programmeerflexibiliteit die met deze uitbreidingen wordt gecreëerd kan de NPO het aanbod plaatsen op de kanalen die het beste aansluiten bij de gebruiker. Uit het publieksonderzoek van de NPO uit 2020<sup>2</sup> blijkt dat de doelgroep tussen de 25 – 34 jaar meer on demand dan lineair kijkt. De doelgroep van 13 – 24 jaar kijkt ook voor een groot deel on demand. De publieke omroep heeft de ambitie om deze jongere doelgroepen beter te bereiken, hetgeen enkel kan worden bevorderd door op het kijkgedrag van deze doelgroepen in te spelen. Dit leidt tot een betere toegankelijkheid van het media-aanbod. Wat de kans vergroot dat deze doelgroep kennis neemt van een meer pluriform media-aanbod. Dat geldt in het

<sup>2</sup> Aanvraag Significante wijziging NPO Gemist, p. 4 (Figuur 4). Publieksonderzoek NPO 2020, Representatief voor Nederland 13+, steekproefgrootte: 1536.

bijzonder voor de jongere doelgroep die overwegend of zelfs uitsluitend on demand kijkt.

18. Daarnaast kan op de lineaire aanbodkanalen meer aanbod worden geprogrammeerd voor de 34+ doelgroepen. Door deze ontwikkeling kan er voor elke doelgroep meer, passender maar ook een meer divers aanbod worden geproduceerd. Dit vinden wij dan ook een positieve ontwikkeling die bijdraagt aan de pluriformiteit van het media-aanbod van de publieke omroep.

#### Verhouding tot breder programmeerbeleid

19. De noodzaak van de significante wijziging van NPO Gemist is helder geformuleerd en volgens het Commissariaat ook passend bij deze tijd. Het *waarom* is duidelijk. Dat geldt echter niet voor de uitwerking van het *hoe*. In de aanvraag ontbreekt (een verwijzing naar) een uitgewerkte (digitale) strategie. Het Commissariaat mist een toelichting op de manier waarop het (extra) media-aanbod op de verschillende kanalen zal worden geplaatst. Welk type programma's en welke genres zullen bijvoorbeeld 'on-demand only' worden aangeboden en hoe wordt daarbij omgegaan met het genre amusement? Hoe wordt omgegaan met de aankoop van (buitenlandse) producties, zoals series? Wij begrijpen dat het onredelijk is te verwachten dat de NPO alles tot in detail uitwerkt voor de komende vijf jaar. Dit kan zelfs onwenselijk zijn als het ten koste kan gaan van de flexibiliteit van het programmabeleid. Wij verwachten echter wel een (bepaalde) uitwerking van de strategische keuzes die in de komende periode worden gemaakt. Alleen op die manier kan worden beoordeeld of de wijziging van NPO Gemist bijdraagt aan de taak waar de NPO voor staat: uitvoering van de publieke mediaopdracht. Zonder die uitwerking geeft u door honorering van de aanvraag in feite een blanco cheque af. Waarbij wij opmerken dat vaagheid niet de norm mag zijn. Het is niet voor het eerst dat het Commissariaat beleidsplannen van de NPO als onvoldoende uitgewerkt beoordeelt. Zo hebben wij de afgelopen jaren al herhaaldelijk aangegeven dat de begrotingen op onderdelen onvoldoende waren uitgewerkt. Recent hebben we dit ook aangegeven over het genrebeleid in het concessiebeleidsplan 2022-2026.
20. Bij gebrek aan een uitgewerkte strategie zouden bijvoorbeeld genres als amusement en drama de on-demand dienst kunnen gaan domineren. Terwijl de publieke mediaopdracht nadrukkelijk voorschrijft dat amusement enkel als middel wordt gebruikt om een breder publiek in contact te brengen met informatie, cultuur en educatie.
21. Daarnaast stelt de NPO in haar aanvraag dat de wijzigingen van het aanbodkanaal NPO Gemist geen invloed hebben op het aanbodkanaal NPO Plus (p. 1). De NPO lijkt er in haar aanvraag vanuit te gaan dat de verschillende online video-aanbodkanalen onafhankelijk naast elkaar bestaan. Het Commissariaat kan zich echter niet voorstellen dat de uitbreiding van NPO Gemist geen invloed heeft op NPO Plus. Deze twee aanbodkanalen lijken meer naar elkaar toe te trekken. Het rijmt dan ook niet dat deze diensten geen enkele invloed op elkaar hebben en niet in samenhang met elkaar moeten worden beoordeeld. Het Commissariaat meent dat de NPO deze samenhang nader dient uit te werken.

#### Platforms van derden

22. De NPO wil met NPO Gemist aanwezig zijn op sociale media en op videoplatformen, met als doel de programmering van dit kanaal uit te lichten en onder de aandacht van het publiek te brengen. De NPO licht dit in de aanvraag als volgt toe:

*'Dit willen we bijvoorbeeld doen door fragmenten te plaatsen of uniek aanbod voor deze platformen te maken die onderdelen van de catalogus van NPO Start – on demand uitlicht op een manier die past bij deze platformen. Zo kunnen we het aanbod van de publieke omroep waarmee we uitvoering geven aan de publieke mediaopdracht onder de aandacht brengen van een breed publiek.'* (p. 7)

23. De aanvraag is ook op dit onderdeel weinig concreet uitgewerkt. De manier die past bij deze platformen vereist een nadere toelichting. Daarbij valt te denken aan het type media-aanbod, de lengte van de fragmenten en/of programma's en de voorwaarden die de NPO stelt aan het delen van uniek aanbod gemaakt voor platforms van derden. Het gebrek aan uitwerking is opvallend, mede in het licht van het zeer terughoudende platformbeleid van de NPO voor het delen van media-aanbod door de omroepen op platforms van derden.<sup>3</sup>

#### *De naamswijziging*

24. Tenslotte vraag de NPO een naamswijziging aan naar *NPO Start – on demand*. Dit is een logische aanpassing aangezien het aanbodkanaal na de uitbreidingen niet meer alleen een catch-up dienst is. Het Commissariaat ziet dan ook geen bezwaren in deze aanpassing.

#### **D. INBRENG BELANGHEBBENDE PARTIJEN**

25. De belanghebbende partijen waarvan u een inbreng met ons hebt gedeeld zijn: KPN, Radiocorp, NDP Nieuwsmedia, NLConnect, Vereniging Commerciële Omroepen (VCO), VodafoneZiggo en de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NCP/NAPA). Zij zijn onder te verdelen in vier verschillende categorieën: de distributeurs (KPN, VodafoneZiggo en NLConnect), de commerciële omroepen (VCO), de onafhankelijk producenten (NCP/NAPA), en de brancheorganisatie voor nieuwsmedia (NDP Nieuwsmedia). In het onderstaande hebben we de reacties voor zover voor ons advies van belang, kort weergegeven. De inbreng van Radiocorp hebben wij in ons advies buiten beschouwing gelaten omdat daarin niet specifiek wordt in gegaan op de aanvraag van de NPO.

#### Distributeurs

26. De distributeurs merken op dat de uitbreiding van NPO Gemist effect heeft op *al* het aanbod van de publieke omroep, zo ook het lineaire aanbod. Alle drie distributeurs benoemen de hoge distributievergoeding die de NPO op grond van de *must carry* verplichting afdwingt. De marktwaarde van het lineaire aanbod zal naar hun verwachting echter dalen door deze uitbreidingen. Zij stellen dat daar tegenover een *must offer* verplichting van het nieuwe *NPO Start – on demand* nodig is, zodat de NPO (de distributie van) deze diensten niet exclusief voor zichzelf kan houden. Los van de vraag naar een eventuele ongewenste marktverstoring – die door de ACM zal moeten worden beantwoord – zou een dergelijke verplichting in ieder geval wel bijdragen aan de vindbaarheid – en daarmee aan de toegankelijkheid van het media-aanbod.

#### VCO en NDP Nieuwsmedia

27. De VCO mist vooral een concrete strategie. Daarbij vraagt zij zich af hoe het aanbod van NPO Start on demand zich verhoudt tot het andere aanbod van de NPO, meer specifiek dat van NPO Plus. NPO Plus zou namelijk *de* on demand dienst van de NPO worden, aldus de VCO. Daar voegt NDP Nieuwsmedia aan toe dat een strategie voor het gebruik van de platforms van derden ontbreekt. Zo wordt volgens NDP Nieuwsmedia niets gezegd over de omvang van dit aanbod en over voorwaarden. Zo kunnen genoemde (en andere) stakeholders lastig beoordelen of dit aansluit bij de uitvoering van de publieke media-opdracht. Beide punten sluiten aan bij de opmerkingen van het Commissariaat over de onderbouwing van de aangevraagde significantie wijziging van NPO Gemist.

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: Beleidslijn platformselectie en nadere bepalingen voor verspreiding van media-aanbod door media-instellingen, 16 juli 2019 door de Raad van Bestuur van de NPO (Beleidslijn platformselectie).

28. Tot slot stelt NCP/NAPA dat door de uitbreiding van het materiaal op *NPO Start - on demand*, NPO Plus wordt uitgehold en voor de consument minder aantrekkelijk wordt. Hierdoor zouden er minder inkomsten worden gegenereerd waardoor de financieringsmogelijkheden van de NPO zullen minimaliseren. Ook zou de NPO hierdoor minder onafhankelijke producenten kunnen inzetten. Hoewel het Commissariaat begrip heeft voor dit standpunt, kunnen de (commerciële) belangen van de onafhankelijke producenten voor het Commissariaat geen rol spelen bij de beoordeling van de vraag of de gevraagde significante wijziging past binnen de publieke mediaopdracht uit artikel 2.1 van de Mediawet.

#### E. **ADVIES**

29. Op grond van het bovenstaande kunnen wij geen advies uitbrengen over de gevraagde significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist zoals die op dit moment in de aanvraag is beschreven.
30. Wij vinden de gevraagde wijziging een logische volgende stap voor een duurzaam programmeerbeleid. Wij kunnen echter alleen positief adviseren over een aanvraag waarin de belangrijke aspecten van de wijziging voldoende zijn uitgewerkt. Wij missen een toelichting op de manier waarop het (extra) media-aanbod op de verschillende kanalen zal worden geplaatst. Daarnaast missen wij een uitwerking van de verhouding tussen de uitbreidingen van NPO Gemist en de betaaldienst NPO Plus. Zonder een dergelijke toelichting kan niet worden beoordeeld of de wijziging van NPO Gemist bijdraagt aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Voor een zo eerlijk mogelijk speelveld is dit van essentieel belang. Waarbij wij opmerken dat het Commissariaat de afgelopen jaren al diverse keren heeft opgemerkt dat het beleid van de NPO (op onderdelen) onvoldoende is uitgewerkt.
31. Daarnaast adviseren wij u de NPO instemming te verlenen met de beëindiging van de overige televisieprogrammakanalen NPO Nieuws en NPO Zappelin extra. Tot slot adviseren wij u instemming te verlenen met de beëindiging van de themakanalen audio: NPO 3FM Alternative, NPO FunX Slow Jamz, NPO FunX Dance en NPO Radio 4 concerten.

Hoogachtend,  
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

drs. Renate Eringa-Wensing  
Voorzitter